

SID, Simposio Argentino de Informática y Derecho

Requisitos para a conversão dos atos administrativos eletrônicos em cartáceos no Brasil [1]

Ana Cristina Azeredo da Silva Freitas

Grupo de Pesquisa Interinstitucional de Desenvolvimento Municipal/Regional.
UENF/UNIFLU/CNPq. Rua Tenente Coronel Cardoso, 349.
Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro. Brasil.

`freitas.anacristina@uenf.br`

Resumo: O estudo tem como objetivo identificar os requisitos legais da validade jurídica da cópia impressa do documento eletrônico para compor um processo administrativo tradicional no Direito Administrativo brasileiro. O ponto de partida foi a diferenciação entre documentos físico e eletrônico e a análise dos requisitos legais para sua validade jurídica. Os documentos eletrônicos podem ser nato-digitais ou digitalizados. A identificação do agente responsável pelo ato eletrônico é feita pela assinatura eletrônica. São admitidas as espécies assinatura digital e assinatura cadastrada. A lei brasileira presume a autenticidade e integridade dos atos administrativos eletrônicos nato-digitais com assinatura digital baseada em certificação digital emitida pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), mas não confere o mesmo status à assinatura cadastrada. Concluímos que a cópia impressa deste ato eletrônico original precisa ser autenticada para adquirir validade jurídica e produzir prova no processo administrativo convencional.

Abstract. The study aims to identify the legal requirements of the legal validity of the printed copy of the electronic document to compose a traditional administrative process in Brazilian Administrative Law. The starting point was the differentiation between physical and electronic documents and the analysis of legal requirements for their legal validity. Electronic documents can be native digital or scanned. The identification of the agent responsible for the electronic act is done by the electronic signature (login / password). The species digital signature and registered signature are accepted. Brazilian law presumes the authenticity and integrity of native digital electronic administrative acts with digital signature based on digital certification issued by the Brazilian Public Key Infrastructure (ICP-Brasil), but does not grant the same status to the registered signature. We conclude that the hard copy of this original electronic act must be authenticated to acquire legal validity and produce evidence in the conventional administrative proceeding.

¹ Este estudo é fruto do Projeto de Pesquisa denominado “*Processo Administrativo Eletrônico*”, vinculado ao Grupo de Pesquisa Interinstitucional de Desenvolvimento Municipal/Regional. UENF/UNIFLU/CNPq, iniciado em 2017.

Keywords: Public Administration, electronic administrative act, printed physical copy, e-government.

1 Introdução

As novas Tecnologias da Informação e Comunicação, entre as quais se destacam a internet, as redes de computadores, a transmissão via satélite e a telefonia móvel, criaram condições para o surgimento de uma “sociedade do conhecimento”, acompanhada de novas exigências sociais. Para atendê-las era preciso que a administração pública modificasse a estrutura de comunicação entre os órgãos e entidades públicas, e entre esses e os particulares, utilizando os recursos da internet [2].

O pressuposto para esta evolução no Brasil foi o reconhecimento da validade jurídica do documento eletrônico pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001 [3], que criou um sistema de certificação digital conferindo certeza quanto à autenticidade e integridade desses documentos. Todavia, a implementação vem ocorrendo de forma gradual. Em 2012, foi editada a Lei nº 12.682, dispondo sobre a elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos. Mais recentemente, o Decreto nº 8.539/2015 [4] disciplinou o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Devido a este cenário, observamos que, enquanto alguns órgãos e entidades já fazem uso do meio eletrônico para a realização de processo administrativo, outros ainda convivem com o tradicional, em via de papel. Sendo assim, muitas vezes é necessário imprimir documentos gerados eletronicamente para serem apensados aos processos “papelizados”. Como exemplo, citamos um procedimento licitatório, regulado pela Lei nº 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos brasileira [5], que mesmo tendo sua base no documento cartáceo, prevê que os interessados apresentem documentos que hoje são disponibilizados por meio eletrônico, como a prova de regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional, requisito para habilitação jurídica da licitante. A certidão emitida eletronicamente deverá ser convertida à forma impressa para ser juntada ao processo administrativo tradicional.

² Marcacini enfoca as mudanças sociais decorrentes da revolução tecnológica: “O progresso da ciência sempre traz consigo uma mudança nos hábitos e comportamentos das pessoas. E destes novos relacionamentos humanos surgem novas relações jurídicas, ou novos fatos jurídicos a serem objeto de regulação por parte do Direito. Nunca, porém, o avanço da tecnologia se fez tão presente no cotidiano como ocorre nos dias de hoje, com a informática”. In Marcacini, A. T. R.: O documento eletrônico como meio de prova, <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13948-13949-1-PB.htm>

³ Medida Provisória nº 2.200-2/2001, art. 10, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm

⁴ Decreto Federal nº 8.539/2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm

⁵ Lei Federal nº 8.666/1993, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm

Esta realidade nos coloca diante de uma questão de relevância prática: a validade jurídica da cópia impressa do documento eletrônico para compor um processo administrativo tradicional; ou quais os requisitos a reprodução do documento eletrônico deve atender para compor validamente um processo cartáceo? A partir destas reflexões, passaremos a analisar tanto os requisitos de validade dos atos administrativos eletrônicos, quanto os relativos aos documentos impressos, considerando os normativos aplicáveis aos processos administrativos comum e eletrônico no Brasil.

2 O documento eletrônico original no direito brasileiro

Para compreender o valor jurídico de uma cópia do ato administrativo eletrônico no processo cartáceo, antes é preciso conhecer os contornos do documento eletrônico que veicula o ato administrativo original.

“Documento” pode ser definido como “toda representação material destinada a reproduzir determinada manifestação do pensamento, como uma voz fixada duradouramente”, segundo a clássica definição de Chiovenda [6], de maneira que se pode dizer que para a configuração de um documento é necessário que concorram os seguintes elementos: autoria, conteúdo e suporte.

O que diferencia o documento eletrônico do cartáceo é o suporte no qual é registrado e mantido acessível. No documento físico, o conteúdo está fixado num suporte material, geralmente papel. No eletrônico não há essa fixação a um suporte específico, daí falar-se em “desmaterialização” do documento. Assim, pode-se definir sinteticamente o documento eletrônico como a conjunto de dados no formato eletrônico acessível por sistema computacional.

Adequando a teoria dos atos administrativos à ideia da forma existencial como porção da realidade necessária para a externalização do ato no mundo, Filgueiras Júnior abordou minuciosamente os elementos formadores do documento eletrônico:

“a) o arquivo eletrônico, contendo a assinatura digital comprovadora da atuação humana direta ou indireta; b) o computador, com seus aspectos de hardware e software. De fato, o computador compõe a própria materialidade do ato administrativo eletrônico porque se apresenta como uma porção da realidade por meio do qual o homem acessa e interpreta o conteúdo do arquivo eletrônico; c) a rede telemática que permite o acesso do usuário ao arquivo eletrônico ou, então, a possibilidade garantida do acesso direto ao computador que permita recuperar, de modo local, o arquivo administrativo eletrônico, o que, neste último caso, é mais

⁶Chiovenda, G.: Instituições de Direito Processual Civil, vol. 3, p. 127, Saraiva, São Paulo (1945).

difícil de acontecer, pois somente pessoas autorizadas podem manejar os computadores estatais” [7] (TRADUÇÃO NOSSA).

No Brasil, os documentos eletrônicos são classificados em nato-digitais e digitalizados. Aqueles são os criados originariamente em meio eletrônico; e estes são os obtidos a partir da conversão de um documento não digital, gerando uma fiel representação em código digital [8]. Quanto aos documentos eletrônicos digitalizados, é pertinente registrar que o ordenamento jurídico brasileiro vigente não lhes confere validade jurídica de originais em nenhuma hipótese, motivo pelo qual não apresentam relevância ao presente estudo.

2.1 Assinatura eletrônica e certificado digital no direito brasileiro

Como não é possível assinar um documento eletrônico da mesma forma que se assina um documento tradicional, foram desenvolvidas as assinaturas eletrônicas. Uma assinatura eletrônica representa um conjunto de dados, no formato eletrônico, que é anexado ou logicamente associado a um outro conjunto de dados, também no formato eletrônico (no caso, o arquivo eletrônico), para conferir-lhe autenticidade ou autoria. A assinatura eletrônica, portanto, pode ser obtida por meio de diversos dispositivos ou sistemas, como login/senha, biometria, impostação de PIN (*Personal Identification Number* ou Número de Identificação Pessoal, em português).

Com base no art. 10, da Medida Provisória nº 2.200-2/2001, o Decreto nº 8.539/2015 passou a admitir duas espécies de assinaturas eletrônicas: a assinatura digital e a assinatura cadastrada. Seguiremos analisando os efeitos jurídicos dessas assinaturas nos documentos eletrônicos nato-digitais.

A legislação brasileira estabelece presunção de autenticidade e integridade aos documentos nato-digitais, considerados originais desde que possuam assinatura digital

⁷“a) el archivo electrónico, conteniendo la firma digital comprobadora de la actuación humana directa o indirecta; b) la computadora, con sus aspectos de hardware y software. En definitiva, el ordenador compone la propia materialidad del acto administrativo electrónico porque se presenta como una porción de la realidad por medio de la cual el hombre accede e interpreta el contenido del archivo electrónico; c) la red telemática que permita el acceso del usuario al archivo electrónico o, entonces, la posibilidad garantizada del acceso directo al ordenador que permita recuperar, de modo local, al archivo administrativo electrónico, lo que, en este último caso, es más difícil de suceder, pues solo personas autorizadas pueden manejar las computadoras estatales”. In Filgueiras Júnior, M. V.: La insuficiencia del archivo electrónico para garantizar la existencia del acto administrativo informático, *Anales del SID – Simposio de Informática y Derecho* (46º JAIIO), Córdoba, 2017, p. 50, <http://www.clei2017-46jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/Mem/SID/sid-04.pdf>.

⁸ Ao tratar dos documentos resultantes da digitalização de originais, o §2º, do art. 12 do Decreto nº 8.539/2015, atribui-lhes valor de cópia autenticada administrativamente, desde que sejam assinados digitalmente com assinatura digital emitida pela ICP-Brasil (art. 3º, Lei nº 12.682/2011). O mesmo decreto atribuiu valor de cópia simples aos documentos eletrônicos obtidos a partir da digitalização de cópias simples, ou de cópias autenticadas por oficial de cartório, ou por servidor administrativo (art. 12, §2º, Decreto nº 8.539/2015).

baseada em certificado digital emitido pela ICP-Brasil [9]. Para compreender esta opção do legislador brasileiro, é oportuno examinarmos o mecanismo da assinatura e do certificado digitais. Antes, contudo, relembremos as justas preocupações dos juristas e da sociedade em geral, frente à evolução tecnológica, com a segurança jurídica dos fatos e atos administrativos, principalmente quanto à certeza de que a manifestação de vontade partiu realmente do agente público que o assinou. Outra preocupação diz respeito ao conteúdo dos atos administrativos, pois era preciso garantir que seu conteúdo não fosse adulterado durante seu tráfego por meio digital.

A solução técnica adotada para resolver estes problemas foi a assinatura digital [10], que consiste em um código anexado ou logicamente associado a uma mensagem eletrônica que permite de forma única e exclusiva a comprovação da autoria de um determinado conjunto de dados. Além da presunção de autoria, os documentos assinados digitalmente também possuem presunção de integridade [11], na medida em que o documento encaminhado pelo remetente é exatamente o mesmo recebido pelo destinatário, garantindo-se que não sofreu qualquer adulteração no iter compreendido entre o emissor e o receptor. Isto porque se houver qualquer alteração em seu conteúdo, por menor que seja (um simples espaço, por exemplo, no final de uma frase), a assinatura restará inválida [12].

Importa registrar que a assinatura digital é o resultado de uma operação matemática que utiliza algoritmos de criptografia ou chaves criptográficas. Essas chaves criptográficas podem ser descritas como um conjunto de bits baseado em um determinado algoritmo capaz de cifrar e decifrar informações. As assinaturas digitais podem utilizar chaves simétricas [13] ou chaves assimétricas, estas últimas também conhecidas como chaves públicas.

A criptografia assimétrica ou de chave pública, mais complexa e mais segura que a criptografia de chave simétrica, foi desenvolvida recentemente, a partir de estudos feitos nos anos 70 por pesquisadores americanos [14], e consiste num método que

⁹ Conforme se depreende da redação do art. 10, §1º, da Medida Provisória nº 2.200-2/2001 e do art. 6º, do Decreto nº 8.359/2015.

¹⁰ A assinatura digital é uma modalidade de assinatura eletrônica, resultado de uma operação matemática que utiliza algoritmos de criptografia assimétrica e permite aferir, com segurança, a origem e a integridade do documento.

¹¹ Pode-se afirmar que a assinatura digital confere “imutabilidade lógica” ao documento, haja vista que qualquer alteração de seu conteúdo, como por exemplo a inserção de mais um espaço entre duas palavras, invalida a assinatura.

¹² “Le garanzie circa la integrità del testo del documento derivano, invece, dal fatto che, se dopo l'apposizione della firma digitale (c.d. validazione) viene aggiunto o modificato a che un sol carattere, il procedimento di verifica della firma darà esito negativo, rendendo in tal modo manifesta l'apocrifia del messaggio o la sua alterazione.” In Masucci, A.: Procedimento amministrativo e nuove tecnologie – Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte. Giappichelli Editore, Torino, p. 70-71 (2011).

¹³ Chaves simétricas são mais simples, pois com elas o emissor e o receptor utilizam a mesma chave para, respectivamente, cifrar e decifrar uma informação. As chaves assimétricas, por sua vez, trabalham com duas chaves: a chave privada e a chave pública.

¹⁴ Os pesquisadores americanos Whitfield Diffie, Martin Hellman e Ralph Merkle são, considerados os inventores do conceito de criptografia de chave pública.

utiliza duas chaves: uma pública e outra privada. As duas chaves são geradas de forma conjunta, portanto, uma está associada a outra, de modo a se complementarem. Na prática, seu funcionamento se dá pela utilização da chave privada pelo emissor da mensagem, e da chave pública pelo receptor da mensagem para o processo de decodificação.

Mas como ter certeza de que a chave pública foi realmente emitida pelo emissor do conteúdo? Para solucionar esse problema são utilizados certificados digitais emitidos por autoridades certificadoras. Esses certificados fazem uso de uma assinatura digital própria (cuja chave pública é amplamente divulgada) para garantir a autoridade do documento eletrônico, contendo a assinatura digital do emissor [15].

Com o objetivo de aumentar a segurança, uma autoridade certificadora poderá autenticar o certificado digital de outra autoridade, criando-se uma cadeia de autoridades certificadoras.

No Brasil, foi instituída uma infraestrutura de chaves públicas unificada chamada Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil [16]. A Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil é um sistema nacional de certificação digital [17], integrado por uma Autoridade Gestora de Políticas, uma Autoridade Certificadora Raiz, e uma cadeia hierárquica de autoridades certificadoras e autoridades de registro, cumprindo-lhe o papel de conferir presunção técnica e jurídica de autenticidade e legitimidade aos documentos em forma eletrônica.

Em síntese, podemos conceituar certificado digital como um documento digital emitido por uma autoridade competente, que garante que os dados contidos neste documento correspondem à determinada pessoa física ou jurídica, mediante o uso de um par de chaves associadas [18].

Com base na segurança proporcionada pela assinatura digital certificada, Luz Clara assinala que "a assinatura digital oferece tecnicamente mais garantias do que a conhecida assinatura manuscrita, já que não pode ser imitada ou duplicada" [19] (TRADUÇÃO NOSSA).

¹⁵ Kaminski, O., Volpi, M. M.: A evolução da certificação digital no Brasil, p. 252. In Rover, A. J. (org.): Direito e Informática, Manole, São Paulo (2004)

¹⁶ ICP é a sigla no Brasil para PKI - *Public Key Infrastructure* - e significa Infraestrutura de Chaves Públicas, a denominação "Brasil" aqui presente refere-se à infraestrutura oficial brasileira.

¹⁷ Podemos conceituar certificação digital como um atividade de reconhecimento em meio eletrônico, inserido em um certificado digital por uma autoridade certificadora, que se caracteriza pelo estabelecimento de uma relação única, exclusiva e intransferível entre uma chave de criptografia e uma pessoa física, jurídica, máquina ou aplicação. Glossário ICP-Brasil, v. 1.4, <http://www.iti.gov.br/images/icp-brasil/Normas%20ICP-Brasil/Glossario/GLOSSaRIO V1.4.pdf>

¹⁸ Luz Clara, B.: Ley de Firma Digital comentada. 1ª ed., Nova Tesis Editorial Jurídica, Barueri, p. 67 (2006)

¹⁹ "La firma digital técnicamente ofrece más garantías que la conocida firma manuscrita, ya que no puede ser imitada o duplicada". In Idem, p. 62

Contudo, o citado Decreto nº 8.539/2015 facultou a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos digitais, como a identificação por meio de nome de usuário e senha (art. 6º, §1º). Esta técnica pressupõe prévio credenciamento de acesso de usuário a um sistema oficial de gestão de processos e documentos eletrônicos, com fornecimento de login/senha. É a chamada assinatura cadastrada.

Com base neste regulamento, os órgãos e entidades da Administração Pública brasileira passaram a emitir normas internas admitindo a utilização de assinatura cadastrada em documentos eletrônicos nato-digitais como, por exemplo, a Resolução Normativa nº 29/2016, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, e a Portaria nº 912, de 04.07.2017, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL [20].

Todavia, para efeito de aplicação ao Direito Administrativo, a Medida Provisória nº 2.200-2/2001 admite apenas a assinatura digital baseada em certificado digital emitido pela ICP-Brasil como condição para conferir presunção de autenticidade e integridade aos documentos nato-digitais e, conseqüentemente, para que sejam considerados documentos eletrônicos originais, equiparados aos documentos originais em suporte de papel, como passamos a demonstrar.

Entendemos que a admissão, pelo Decreto Federal nº 8539/2015, da assinatura cadastrada como outro meio de comprovação de autoria e integridade de documentos em forma eletrônica se baseia em interpretação equivocada acerca da aplicação da norma do §2º, do art. 10, da MP nº 2.200-2/2001 aos documentos eletrônicos administrativos. Sobre este aspecto, acompanhamos Filgueiras Júnior ao sustentar que esta norma legal é inaplicável à Administração Pública por ser incompatível com o regime jurídico-administrativo, privilegiando o princípio da autonomia da vontade. Para o mestre “os documentos administrativos informáticos exigem a certificação digital feita com base na ICP-Brasil, por força do princípio da legalidade (art. 37, cabeça), que obriga a adoção do sistema já fixado pela Lei (MP nº 2.200/2001, art. 10, §1º)” [21].

Neste ponto, é relevante lembrar que decreto é norma infralegal, ou fonte secundária, com aptidão para regular as escolhas da Administração Pública dentre as opções abertas por uma norma legal. Assim, revelado o sentido e o alcance do enunciado normativo em questão como norma conformadora do regime jurídico-privado e não público, conclui-se que a assinatura cadastrada não deve ser admitida aos documentos informáticos públicos, apenas a assinatura prevista no §1º, do art. 10, da citada Medida Provisória.

²⁰ Resolução Normativa nº 29/2016, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/5593512; e Portaria nº 912, de 04.07.2017, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, <http://www.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/2017/998-portaria-912#art12>

²¹ Filgueiras Júnior, M.V. Comentários à Lei Complementar 131/09 - a divulgação pela internet de atos de execução orçamentária e financeira da Administração Pública brasileira. 1ª ed. Juruá, Curitiba, p. 92 (2015)

Além da exigência de assinatura digital nos documentos administrativos eletrônicos contida na Medida Provisória nº 2.200-2/2001, e a incompatibilidade da assinatura cadastrada com o regime jurídico-administrativo, há ainda outro argumento que desautoriza a adoção dessa modalidade de assinatura eletrônica nas práticas processuais administrativas, que é o fato da senha nesse tipo de assinatura não ser de controle exclusivo de seu titular, não oferecendo, pois, a segurança necessária para conferir validade jurídica ao documento.

Devido a sua própria natureza de segredo compartilhado, “a senha teoricamente sigilosa, é armazenada em um servidor do depositário - dessa forma, não apenas seu proprietário a conhece - e, também, quando se faz a autenticação, via de regra a referida senha trafega abertamente na rede, estando suscetível a violações ou cópias mal-intencionadas. Ora, nada mais frágil sob a ótica da segurança da informação” [22].

Neste sentido, Rover comenta acerca da evolução dos recursos de tecnologia da Informação na Justiça Brasileira, e especificamente o sistema E-Proc adotado nos Juizados Federais, que permite a tramitação dos autos integralmente em formato digital: “Este exemplo foi o marco inicial da desmaterialização dos autos judiciais no Brasil. Entretanto, a nosso ver, o sistema padece da necessidade de ser aprimorado quanto a segurança de dados. Desde a sua implantação até a presente data os atos processuais praticados por advogados e magistrados não utilizam a certificação digital, mas apenas senhas. Desta feita, não há meios confiáveis para garantir a identificação inequívoca de autoria e integridade diante de uma tentativa de fraude eletrônica” [23].

Por esta razão, a assinatura tipo login/senha não oferece as garantias de autenticidade, integridade e confiabilidade exigidas pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001 para o documento eletrônico original, que só são oferecidas pela assinatura digital com criptografia assimétrica. Portanto, a assinatura cadastrada não atende à exigência legal, não equivale a uma assinatura de próprio punho e, por conseguinte, não tem aptidão para inverter o ônus da prova, não podendo ser admitida ao regime jurídico público, que não pode abrir mão dessa segurança, diferentemente do particular.

No direito argentino, o art. 5º da Ley de Firma Digital (Ley nº 25.506/2001) traz expressa a inversão do ônus da prova para as firmas eletrônicas que careçam de alguns dos requisitos legais para ser considerada assinatura digital. O conceito legal é bastante amplo, podendo ser incluídos todas as outras espécies de assinaturas eletrônicas, inclusive a assinatura cadastrada. Sobre o tema, Luz Clara concluiu que “a assinatura digital se presumirá válida, salvo prova em contrário - que estará a cargo de quem alega a invalidade -, que pertence ao signatário. No caso da assinatura eletrônica, encontramos uma inversão no ônus da prova, já que quem alega sua

²² Garcia, A. P.: Curso de Direito da Certificação Digital [livro eletrônico]: com novo manual de perguntas e respostas jurídicas da ICP-Brasil. Ed. do autor, Brasília, p. 118 (2016)

²³ Rover, A. J. (org.): Governo eletrônico e inclusão digital. Fundação Boiteux, Florianópolis, p. 107 (2009)

validade deverá prová-la” [24] (TRADUÇÃO NOSSA).

Considerando-se, que a assinatura cadastrada não garante a identificação fidedigna do autor do documento eletrônico e, ainda, que não oferece a segurança que se exige para os atos oficiais quanto à integridade e confiabilidade, concluímos que esta espécie de assinatura eletrônica não deve ser admitida para firmar atos administrativos eletrônicos, apesar da previsão expressa no Decreto nº 8.539/2015. Não se pode deslembra que o Decreto é fonte infralegal do Direito, motivo pelo qual se acredita que não é dotado de valor jurídico para introduzir um novo sistema de assinaturas na ordem jurídica, diferente do estabelecido pela medida provisória, que tem força de lei.

Portanto, podemos concluir que o documento que veicula o ato administrativo eletrônico original deve corresponder a um conjunto de dados no formato eletrônico contendo a assinatura digital da autoridade baseada em certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), espelhando o art. 10, §1º da MP nº 2.200-2/2001, acessível por sistema computacional.

3 Requisitos de validade da cópia impressa do ato administrativo eletrônico no processo administrativo cartáceo

Apesar das vantagens de acesso e transmissão do documento eletrônico, conforme já comentamos, ainda é bastante comum a utilização de sua cópia impressa por motivos diversos, como a necessidade de se afixar o documento no quadro de aviso da repartição pública, ou por prevenção contra falhas no sistema que impeçam o acesso quando necessário.

Este recurso é utilizado de forma recorrente nos procedimentos licitatórios citados na introdução deste estudo. Isto porque, no Brasil, as licitações ocorrem por meio de processos tradicionais, e para a habilitação das empresas interessadas, são exigidos documentos fornecidos exclusivamente na forma eletrônica, o que gera a necessidade de se convertê-los para o formato papel [25].

É interessante a advertência de Masucci sobre os documentos eletrônicos convertidos: "Deve-se notar que, embora se tenha difundido a crença de que o documento produzido pela impressora conectada ao computador seja um documento informático, é necessário precisar que não se trata de um documento informático.

²⁴ “La firma digital se presumirá válida, salvo prueba en contrario - que estará a cargo de quien alega la invalidez -, que pertenece al suscriptor. En el caso de la firma electrónica encontramos una inversión en la carga de la prueba, ya que quien alega su validez deberá probarla”. In Luz Clara, Bibiana: Ley de Firma Digital comentada. 1ª ed., Nova Tesis Editorial Jurídica, Barueri (2006), p. 51.

²⁵ Por exemplo, as empresas interessadas em participar de licitações devem comprovar sua regularidade fiscal perante a Fazenda Nacional apresentando certidão negativa expedida diretamente pelo site da Secretaria da Receita Federal pela internet (<http://idg.receita.fazenda.gov.br/interface/lista-de-servicos/certidoes-e-situacao-fiscal/certidao-de-regularidade-fiscal>), onde é possível conferir sua autenticidade mediante o código de controle obrigatório.

Estes não são os documentos que surgem como realidade de papel e se aperfeiçoam com a impressão" [26] (TRADUÇÃO NOSSA).

Tal convicção acaba, na prática, sendo adotada em nosso país. É bastante comum a utilização de cópia física como se tratasse do próprio ato administrativo eletrônico, apesar do Código de Processo Civil brasileiro (CPC), em seu art. 439, dispor que a utilização de documentos eletrônicos no processo convencional dependerá de sua conversão à forma impressa e da verificação de sua autenticidade. Considerando-se que este dispositivo tem aplicação supletiva e subsidiária ao processo administrativo (art. 15, CPC), cumpre-nos identificar quais dispositivos legais devem ser observados para se verificar a autenticidade da cópia impressa de um ato administrativo eletrônico, a fim de conferir-lhe validade jurídica.

Notadamente, a Lei nº 9.784/1999 que regula o processo administrativo tradicional no âmbito da Administração Pública Federal brasileira deve ser observada. Em seu art. 22, §1º, esta lei estabelece que “os atos do processo devem ser produzidos por escrito, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável”.

A norma brasileira elenca, pois, como requisitos para a validade jurídica do ato administrativo tradicional que (a) seja produzido por escrito, geralmente em suporte papel; (b) possua assinatura manuscrita do agente público; (c) além de data e local de realização. Como atender a estas exigências, se a cópia física do ato administrativo eletrônico não possui a assinatura de seu signatário? É exatamente esta indagação que este estudo pretende responder para contribuir para a coexistência entre processos eletrônico e tradicional, de modo a prestigiar a segurança jurídica, especialmente no âmbito do direito público.

Em relação aos atos administrativos eletrônicos, vimos que possuem valor jurídico quando produzidos diretamente no sistema computacional (nato-digitais), com assinatura digital emitida com base em certificado digital disponibilizado pela ICP-Brasil, nos termos do §1º, art. 10, da Medida Provisória nº 2.200-2/2001. Atendidos tais requisitos, teremos atos administrativos eletrônicos originais, cuja validade no ambiente virtual é reconhecida pela lei, e dos quais podemos extrair cópias impressas. No entanto, ao serem convertidos para o formato impresso obtemos cópias que não possuem o mesmo valor jurídico, devido à ausência de assinatura do responsável pelo ato administrativo.

Como a cópia física não contém assinatura de seu signatário, será necessária a realização de um outro ato administrativo autônomo de certificação, qual seja a autenticação dessa cópia resultante da conversão do ato original eletrônico para o formato papel. Tal autenticação tem natureza jurídica declaratória, e é imprescindível sua realização para que a cópia física adquira valor jurídico, em consonância com as

²⁶ “È opportuno precisare che, anche se è convinzione diffusa che il documento prodotto mediante la stampante collegata al computer sia un documento informatico, bisogna precisare che non si tratta di un documento informatico. Non sono tali i documenti che vengono in essere come realtà cartacea e si perfezionano con la stampa”. In Masucci, A.: Procedimento amministrativo e nuove tecnologie – Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte, Torino, Giappichelli Editore, p. 100 (2011)

normas do Código de Processo Civil brasileiro (CPC) que estabelecem os seguintes requisitos para o reconhecimento da autenticidade dos documentos: (a) reconhecimento da firma do signatário pelo tabelião; (b) identificação da autoria por qualquer outro meio legal de certificação, inclusive eletrônico, nos termos da lei; e (c) ausência de impugnação da parte contra quem foi produzido o documento (art. 411, CPC).

Assim, para adquirir valor probante, a cópia física de um ato administrativo originalmente eletrônico deverá ser autenticada por um oficial de cartório ou agente público, que a confrontará com o original eletrônico, conferindo, por meio do código de controle do documento, a validade e regularidade da cópia do ato administrativo eletrônico convertido para o formato papel [27].

Sem esta autenticação por oficial de cartório, ou agente público, a reprodução impressa do ato administrativo eletrônico não apresentará nenhum valor jurídico, não produzindo prova no processo administrativo convencional.

4 Considerações conclusivas

O presente trabalho buscou discorrer acerca dos requisitos legais para a validade jurídica da cópia física dos atos administrativo eletrônicos, tendo em vista sua corrente utilização em processos administrativos cartáceos no atual estágio de evolução da Administração Pública brasileira.

Partindo da diferenciação entre documentos físico e eletrônico, identificou-se que a principal diferença reside no suporte no qual são registrados e mantidos acessíveis. O primeiro tem seu conteúdo fixado em suporte material, sendo o papel o meio mais usual, enquanto o segundo não se fixa ao suporte, definindo-se como um conjunto de dados no formato eletrônico acessível por sistema computacional.

A legislação brasileira classificou os documentos eletrônicos em nato-digitais e digitalizados, e reconheceu apenas em relação aos primeiros a presunção de autenticidade e integridade, desde que assinados pelo seu signatário, com assinatura digital baseada em certificação digital emitida pela Infraestrutura de Chaves Públicas

²⁷ “Se o original é o documento eletrônico, deve ele conter requisitos que permitam conferir sua autenticidade, enquanto a sua cópia em meio físico é passível de autenticação, como se faz com as reproduções por fotocopiadora. Apenas que, neste caso, a conferência da cópia há de ser feita com o original eletrônico, utilizando-se de um computador e dos softwares necessários. Uma cópia física do documento eletrônico, autenticada ou não, poderá ser juntada aos autos do processo, mas qualquer divergência entre ela e o original só poderá ser apurada mediante conferência com o original eletrônico. Interessante salientar, apenas, que a cópia física do documento eletrônico não conterá qualquer assinatura, mas apenas a reprodução do texto ou imagem armazenados no documento eletrônico. Nenhum significado teria, para esta cópia, imprimir a assinatura digital em meio físico, já que sua conferência só é possível por meio do computador e em confronto com o documento original, que está em formato eletrônico”. In Marcacini, A. T. R.: O documento eletrônico como meio de prova, <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13948-13949-1-PB.htm>

brasileira (ICP-Brasil).

Quanto à utilização da assinatura cadastrada em documentos administrativos eletrônicos, concluímos que não foi admitida pela Medida Provisória nº 2.200-2/2001 por ser incompatível com o regime jurídico de direito público, pois privilegia o princípio da autonomia da vontade, admitindo a utilização de outro meio de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento. Além disso, tal espécie de assinatura eletrônica não oferece a segurança jurídica quanto à integridade e confiabilidade exigida pela citada medida provisória para os atos administrativos eletrônicos, que não pode ser abdicada pelo regime jurídico de direito público, diferentemente do particular.

Assim, entendemos que o suporte do ato administrativo eletrônico original é o conjunto de dados no formato eletrônico, acessível por sistema computacional, contendo a assinatura digital da autoridade baseada em certificado digital emitido pela Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), com fundamento no art. 10, §1º da Medida Provisória nº 2.200-2/2001.

Contudo, como a cópia física desses atos administrativos eletrônicos originais não trazem a assinatura manuscrita de seu signatário, é preciso que sua autenticidade seja verificada, para conferir-lhe validade jurídica. Na prática, um oficial de cartório ou um agente público irá autenticar a reprodução impressa do documento administrativo eletrônico, por meio de checagem do código de controle, constante no corpo do documento, no endereço eletrônico indicado.

Diante de todo o exposto, concluímos ser imprescindível a realização de um ato administrativo autônomo de certificação, com natureza jurídica declaratória, que consiste na autenticação por agente dotado de fé pública, a fim de dar legitimidade à cópia em papel do ato administrativo eletrônico, para que possa compor validamente o processo administrativo tradicional, fazendo a mesma prova que o original, em consonância com o disposto no art. 425, do Código de Processo Civil.

Referências

1. Bandeira de Mello, C. A.: Curso de Direito Administrativo. Malheiros, São Paulo (2017)
2. Chiovenda, G.: Instituições de Direito Processual Civil, vol. 3, Saraiva, São Paulo (1945)
3. Decreto Federal nº 8.539/2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm
4. Di Pietro, M. S. Z.: Direito Administrativo. Forense, Rio de Janeiro (2017)
5. Duni, G.: L'amministrazione digitale. Il diritto amministrativo nella evoluzione telematica. Giuffrè Editore, Milano (2008)
6. Filgueiras Júnior, M.V.: Comentários à Lei Complementar 131/09 - a divulgação pela internet de atos de execução orçamentária e financeira da Administração Pública brasileira. 1ª ed. Juruá, Curitiba, (2015)

7. *Idem*. La insuficiencia del archivo electrónico para garantizar la existencia del acto administrativo informático. Anales del SID – Simposio de Informática y Derecho (46º JAIIO), Córdoba, p. 50 (2017), <http://www.clei2017-46jaiio.sadio.org.ar/sites/default/files/Mem/SID/sid-04.pdf>
8. Gandini, J. A. D., *et al*: A segurança dos documentos digitais. Jus navigandi, Teresina, a. 6, n. 54 (2002), <https://jus.com.br/artigos/2677/a-seguranca-dos-documentos-digitais>
9. Garcia, A. P.: Curso de Direito da Certificação Digital [livro eletrônico]: com novo manual de perguntas e respostas jurídicas da ICP-Brasil. Ed. do autor, Brasília (2016)
10. Glossário ICP-Brasil, v. 1.4, <http://www.iti.gov.br/images/icp-brasil/Normas%20ICP-Brasil/Glossario/GLOSSaRIOV1.4.pdf>
11. Gordillo. A.: Tratado de derecho administrativo. FDA, Tomo I, Buenos Aires (2003), www.gordillo.com
12. Kaminski, O., Volpi, M. M.: A evolução da certificação digital no Brasil, in Rover, A. J. (org.) Direito e Informática, Manole, São Paulo (2004)
13. Lei Federal nº 8.666/1993, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666/cons.htm
14. Luz Clara, B.: Ley de Firma Digital comentada. 1ª ed., Nova Tesis Editorial Jurídica, Barueri (2006)
15. Macrì, I., Macrì U., Pontevolpe, G.: Il nuovo Codice dell'amministrazione digitale - Le tecnologie informatiche e Le norme che ne disciplinano l'uso, aggiornate al D.Lgs. n. 235/2010. IPSOA (2011)
16. Marcacini, A. T. R.: O documento eletrônico como meio de prova, <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/13948-13949-1-PB.htm>
17. Masucci, A.: L'atto amministrativo informatico. Primi linementi di una ricostruzione. Jovene Editore, Napoli (1993)
18. *Idem*. Procedimento amministrativo e nuove tecnologie – Il procedimento amministrativo elettronico ad istanza di parte. Giappichelli Editore, Torino (2011)
19. Medida Provisória nº 2.200-2/2001, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm
20. Portaria nº 912, de 04.07.2017, da Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, <http://www.anatel.gov.br/legislacao/portarias-normativas/2017/998-portaria-912#art12>
21. Ramos Junior, H.S., Rover, A. J.: O ato administrativo eletrônico sob a ótica do princípio da eficiência. In: Anais do II conferência sul-americana em ciência e tecnologia aplicada ao governo eletrônico – CONEGOV, Florianópolis, SC (2011), <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/18927-18928-1-PB.pdf>
22. Resolução Normativa nº 29/2016, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/5593512
23. Rover, A. J. (org.): Governo eletrônico e inclusão digital. Fundação Boiteux, Florianópolis, (2009)
24. Secretaria da Receita Federal, <http://idg.receita.fazenda.gov.br/interface/lista-de-servicos/certidoes-e-situacao-fiscal/certidao-de-regularidade-fiscal>